



# 住民主体の防災計画による 地域防災力向上

—高知市下知地区防災計画の取組を通じて—



高知市防災対策部地域防災推進課  
地域防災推進担当係長 山中 晶一

地域防災力向上の目指すべき姿は、「主体的で多様な地域防災の担い手たちの協働」だと思えます。このきっかけを、「地域主体の防災計画策定の過程」の中に見出しました。高知市における地域住民主体の地区防災計画や避難所運営マニュアルの取組を紹介しながら、これを全国の地域防災の実践者であるみなさんに提起します。

## 1 はじめに

昭和南海地震から数えて70年を経過した高知市では、南海トラフ地震対策が急務であり、自助・共助・公助を挙げて、揺れや津波から「命を守る」対策、避難所開設・運営や備蓄などの「守った命をつなぐ対策」、そして、復旧・復興段階の「生活を立ち上げる対策」の3つの柱を進めています。

## 2 下知地区防災計画のチャレンジ

### 2.1 高知市における共助の現状

高知市では、770を超す単位自主防災組織があり、小学校区単位で広域自主防災組織を結成している（組織率93%。平成29年7月現在）。彼らは言うまでもなく、「共助の担い手」です。

しかし、現状では、「地縁コミュニティの疲弊による共助の担い手不足」や、「共助の担い手を鼓舞し、コーチングする市町村担当職員不足」により、目に見える地域防災力向上につながっておらず、一部の主体的なリーダーの雲をつかむような懸命の努力が続いているのが現状です。

加えて、地域の目指すべき姿やそこに至る過程を可

視化し、多くの地域住民のものとして合意を得ていく仕組みや、これを「地域合意の防災計画」として公助に提示できる手法がありませんでした。

### 2.2 下知地区防災計画のチャレンジ

こうした中、高知市では、南海トラフ地震の被害想定(L2)が、震度7、津波浸水深3~5mで、長期浸水が想定される下知地区において、「地区防災計画」の狼煙が上がり、平成27年度に内閣府モデル事業にエントリーしました。跡見学園女子大学の鍵屋先生に師事し、年間4回の検討会を経て、「下知地区防災計画」は、『揺れや津波の個別計画を包括する総合防災計画』であり、『魅力増進型の事前復興計画』である」という大きな方向性を打ち出し検討を開始しました。

次に平成28年度からは高知市がモデル事業を引き継ぎ、計画の主体者である地域住民の「量の拡大」と計画内容の「質の向上」に取り組んでいます。

平成29年度には、「揺れ対策」「津波・長期浸水対策」「避難所対策」の各個別計画に着手し、平成30年度に高知市防災会議に提案する予定です。

## 3 住民主体の計画作成の意義と課題

下知地区の「地区防災計画（魅力増進型の事前復興計画）」は、策定過程における様々なチャレンジを通じて、「主体的で多様な地域防災の担い手」を増やしながらかつて継続していくこととなりますが、このために不可欠な存在があります。この過程に真摯に寄り添い、共に汗をかくことのできる市町村防災担当職員の存在です。

この存在（市町村防災担当職員）が育ち始めた本市では、「地区防災計画制度」に依らずとも、地区防災計画「マインド」を継承した取組が始動しています。津波から「命を守るハード対策」に一定の目的が立ったことから、「命をつなぐソフト対策」として、「地域住民が主体となった避難所運営マニュアルづくり」に取り組み始めたのです（平成31年度末までに100施設の避難所マニュアルの完

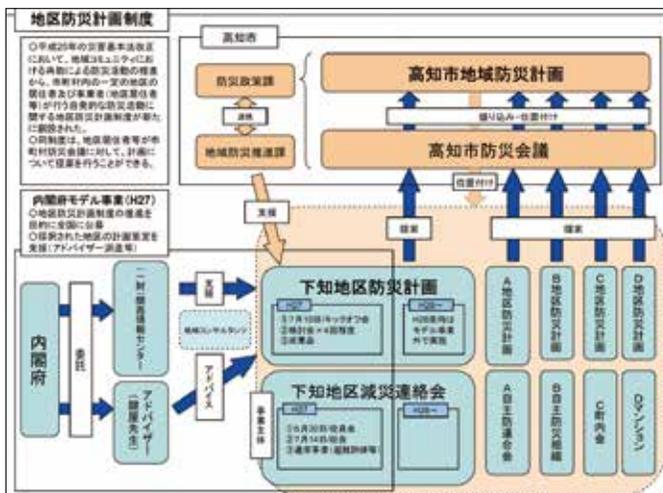


図1 「下知地区防災計画」を取り巻く相關図

## 下知地区防災計画（2016年度版）の概要

### 1. 下知地区の現状

下知地区は、標高0~2m程度という低地で、「南海トラフ地震」による揺れ、津波、長期浸水により、壊滅的な被害が想定されています。

地域の防災・減災活動により、災害への備えと防災意識は高まりつつあります。しかし、自主防災会の空白地域、地域コミュニティの不足、高齢化、若年未婚率増加、津波避難地の不足、避難所の確保、長期浸水対策、季節のまちづくり計画などの課題が存在しています。



津波浸水予測      震害予測

### 5. 事前復興計画のコンセプト

**伸び伸び遊ぶ子どもたちを中心に、地域のつながりで、楽しく安心して暮らせる、災害に「も」強いまち下知**



### 2. 地区防災計画について

「地区防災計画」は、平成25年に創設された制度で、地域住民自身による計画で、共同を強化して地区の防災力を向上させるものです。下知地区では、平成27年度に内閣府モデル事業として地区防災計画の策定を開始しました。

計画は、「命を守る対策」、「生活とまちなみ対策」の3段階にわけて取り組んでいく。このうちの「生活とまちなみ対策」として事前復興計画（案）を策定しました。

下知地区防災計画（事前復興計画）	
初期の計画	所定ある事業に合わせた事前復興計画を事前につくり、生活とまちなみを再建するための役割を失わないことと連携を図り、そのための地区防災を事前に策定し実施する
計画の期間	1. 調査等      2. 策定      3. 実施等
計画	1. 調査等      2. 策定      3. 実施等
対策	1. 調査等      2. 策定      3. 実施等

### 6. 五つの柱（下知地区の目指す姿）

子ども、高齢者、障がい者、働く世代の目指す姿を達成するために、災害に強いまちにおいて様々な世代が交流できるコミュニティを構築することで、災害に「も」強いまちを作ります。

- 子ども 子どもたちが伸び伸び元気に遊べるまち**
  - 子どもから高齢者まで集い、その中で子ども達が自分でルールや役割を学んでいける環境をつくり出します。
  - 体づくりをしながら、子どもが率先リーダーとなって高齢者を連れて遊べるようによします。
- 高齢者・障がい者 お互いの力がいる人が安心と生活がいきなっていて暮らせるまち**
  - 高齢者、障がい者と子どもが、同じ通いで一緒に過ごせるようにします。
  - お互いの強みを知っていることで、生きやすくて強いまちにします。
- 働く世代 産業が活発で働きやすいまち**
  - 生活、事業、雇用などの相談窓口を、早期に立ち上げる準備を整えておきます。
  - 中小企業BCPを促進、販路拡大をあらかじめ計画しておきます。
  - 地元企業との交流・協力をして、いばとという活動を行います。
- 災害に強いまち 強力があがり、災害に強いまち**
  - 避難所（施設）を確保し、災害時に一定期間生活ができたり、平常時にも使える施設となるようにします。
- コミュニティ 地域活動が盛んで、五つで遊びあえるまち**
  - 災害から命を守るコミュニティづくりのため、イベント等を開催して、様々な世代が交流できるようにします。
  - 防災・減災の基本は、「おいさつを暮らすまち下知から」とします。



### 3. 事前復興計画について

これまでの大きな災害では、復興計画は被災後の短期間で成され、必ずしも住民意識が反動されたものでありませんでした。

下知地区は、南海トラフ地震後に復興計画が必要となります。災害に備えて命を守る対策ももちろん重要ですが、命を守ったあとの将来に希望が見えなければいけない、という思いより「事前復興計画」を立案したものです。

- 必ず来る津波、必ず来る復興
- 被災後に、まちづくりをやる余裕はない（高層ビルに倒壊がはかる）
- 復興が遅れると、若い人がまちから出てゆき、地域が衰退
- あらかじめ被災後のまちづくりと手続きを考えしておく、事前復興計画が必要

事前に行えることは、どんなに遅くても被災につなげよう

### 4. 策定経緯

下知地区防災連絡会が主体となり、地区住民、昭和小学校、福祉関係、地元企業、高校など多くの関係者を得て策定を行いました。

平成27年度から28年度まで118回の検討会と地区ブロック会を開催し、アドバイザー（前神戸女子大学 藤原一樹氏）の支援により、毎回20~40名程度がワークショップにより検討を行いました。



### 7. 今後の進め方

平成29年度以降も、さらに幅広い地区住民の参加を呼び（圏の拡大）、ワークショップ等により検討を重ねることにより計画の内容を充実（質の拡大）させていきます。

また、五つの分野（柱）を実現するために、事前に取り組んでいくことを各担当計画に反映するほか、行政へ提案を行い、行政の計画への反映や支援を促していきます。

図2 「下知地区防災計画 2016年版の概要」

成を目指しています）。

この取組は、「公助がともに汗をかく共助の取組」として目に見えやすく、これまで目に見えなかったが極めて重要である「共助の主体性と多様性」及び「住民と行政の真の協働」が可視化できる取組として、大きな成果を上げています。

避難所の多くは小学校ですが、地縁コミュニティも小学校区を領域として形成している地区が多いことから、この領域で「自主防災組織の連合化」を進め、大規模災害時における地域の被災者支援拠点となる小学校を中心とした防災コミュニティづくりを行っています。

このように地域住民による計画やマニュアル作成をファシリテートし、各行政施策に融合させて具現化していくのが市町村防災担当職員の役割です。

これにより、これまで見えなかった「共助の主体性と多様性」及び「住民と行政の真の協働のあり方」が可視化され、かつ、行政計画・行政施策にも位置づけられて、地域住民とともに具現化されていく過程が地域防災そのものと言えます。

## 4 おわりに

地域防災を、「主体的で多様な担い手たちによる真の協働により実現に導く最善の枠組み」が、地区防災計画制度です。

この枠組みの「魂」は地域住民そのものですが、これを鼓舞・けん引し、支えるべき行政や学識者等が「地域主体」の言葉に甘んじ、日和ることがあってはなりません。

それぞれがそれぞれの立場で、ときにはそれぞれの立場を超えて、「同じ地域の構成者」としての役割を主体的に実践することができるか。「共助」を掲げ、標榜する立場の覚悟と行動が試されているのです。

防災を考えることは「地域の未来」を考えることです。災害にだけ強い地域はありません。平時から「防災」を通じた顔の見える関係づくりが、「防災」のみならず、「より良い地域社会」づくりにつながることを、今回の寄稿で全国の同志と再確認しつつ、それぞれの地域での防災活動の励みとなることを祈念いたします。